



Kuntien takauskeskuksen
lausunto
valtiovarainvaliokunnalle
2.3.2021



Asiantuntija:
Heikki Niemeläinen,
toimitusjohtaja

Sisällys:

- Kuntien takauskeskuksen hallituksen pöytäkirjan ote 25.2.2021
- Lausuntomuistio ja liite.



Aika	25. helmikuuta 2021, kello 14:02–14:30		
Paikka	Kuntien takauskeskus, Yrjönkatu 11 A 1, 00120 HELSINKI Kokoukseen voi osallistua myös Microsoft Teamsilla		
Läsnä	Jäsenet Tapani Hellstén, puheenjohtaja (Teams) Kai Järvikare Janne Pesonen Mervi Simoska (Teams) Jaakko Stenhäll (Teams) Päivi Yli-Kauhaluoma-Nurmi (Teams)	(kohta 15 osin, kohdat 16-17)	
	Muut Terhi Peltokorpi, valtuuskunnan pj. (Teams) Reijo Vuorento, valtuuskunnan 1. vpj. (Teams) Kimmo Behm, valtuuskunnan 2. vpj. (Teams) Heikki Niemeläinen, toimitusjohtaja Tuukka Salminen, sihteeri, johtaja, toimitusjohtajan varahenkilö (tjv) Johanna Hietalahti, vanhempi asiantuntija	(kohta 15 osin, kohdat 16-17)	

13. KOKOUKSEN AVAUS

Kokouksen avasi Kuntien takauskeskuksen hallituksen puheenjohtaja Tapani Hellstén.

14. LAILLISUUDEN JA PÄÄTÖSVALTAISUUDEN TOTEAMINEN

Takauskeskuksen johtosäännön 11 §:n mukaan takauskeskuksen hallitus on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet hallituksen jäsenistä on läsnä.

Johtosäännön 13 § kohdan 4 mukaan hallituksen tehtävänä on varmistua siitä, että valtuuskunnan tai hallituksen jäsenillä ei ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka estäisivät toiminnan valtuuskunnan tai hallituksen jäsenenä.

ESITYS Hallitus toteaa kokouksen lailliseksi ja päätösvaltaiseksi.

PÄÄTÖS Hallitus totesi kokouksen lailliseksi ja päätösvaltaiseksi.

[-]

16. VALTIOVARAINVALIOKUNNAN ASiantuntijapyyntö hallituksen esitykseen HE 241/2020 VP

Kuntien takauskeskukseen on saapunut 19.2.2021 eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sähköinen kirje, jossa "Eduskunnan valtiovarainvaliokunta pyytää asiantuntijaanne kuultavaksi ja kirjallista

asiantuntijalausuntoanne” tiistaina 2.3. kello 12.15 pidettävään Teams-kokoukseen.

Valiokunnan pyynnön kohteena on hallituksen esitys HE 241/2020 vp eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Valiokunta on esittänyt asiantuntijalausuntoa annettavaksi seuraavista teemoista:

”Uudistus kuntatalouden näkökulmasta

- rahoitusmalli, vaikutukset erityyppisiin/-kokoisiin kuntiin
- vaikutukset kuntatalouteen, kuntatalous uudistuksen jälkeen (kuntiin jäävien tehtävien rahoitus), omaisuusjärjestelyt, kuntien elinvoimaisuus
- muutostalustannukset
- hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelyt ja rahoitushuolto”

Valtiovarainvaliokunnan tehtävänä on käsitellä mietintövaliokuntana valtion talousarvio ja talousarvion osana valtiontakaukset. Asiantuntijapyynnön ja valtiovarainvaliokunnan toimenkuvan vuoksi takauskeskuksen on perusteltua keskittyä oman lakisääteisen varainhankinnan turvaamis- ja kehittämistehtävän vuoksi hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelyihin ja rahoitushuoltoon ja omaisuusjärjestelyihin.

Kuntien takauskeskus on käsitellyt lausunnossa esitettäviä teemoja kuluneiden vuosien aikana useaan otteeseen. Käsitellyssä esiin nousseet asiat ja takauskeskuksen hallituksen linjaukset käyvät ilmi takauskeskuksen lausunnosta ja lausuntoon liittyvästä muistiosta (liite 16/1).

Liite 16/1 Lausuntomuistio

ESITYS

Hallitus päättää

1. nimetä asiantuntijaksi valtiovarainvaliokuntaan toimitusjohtaja Heikki Niemeläisen;
2. antaa valtiovarainvaliokunnalle seuraavan sisältöisen lausunnon:

Kuntien takauskeskuksen lausunnon lähtökohtana on hyvinvointialueiden raha- ja pääomahuollon järjestäminen tavalla, joka turvaa sairaanhoitopiirien raha- ja pääomahuollon jatkuvuuden.

Nykytilassa sairaanhoitopiirien raha- ja pääomamarkkinahuolto on kytketty EU-luottolaitossääntelyyn ja Euroopan keskuspankin maksuvalmiushuoltoon. Kytkennän perustana on sairaanhoitopiirien nollariskiluokitus ja yhteys Euroopan keskuspankin maksuvalmiushuoltoon kuntien rahoitushuoltoon perustetun kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän kautta. Järjestelmän markkinaoperaattori Kuntarahoitus Oyj on Euroopan keskuspankin vastapuoli.

Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnan takaajana toimii Kuntien takauskeskus, jolla on kuntien verotusoikeuteen perustuva nollariskiluokitus.

Rahoitus- ja pääomahuollon jatkuvuus turvautuu nollariskiluokituksen osalta, kun hyvinvointialueiden oikeushenkilöille järjestetään nollariskiominaisuus pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisella verotusoikeudella. Vaihtoehtoisesti tavoite toteutuu järjestämällä hyvinvointialueiden lainoille ja muille rahoitukseen liittyville sitoumuksille laina- ja sopimuskohtainen nollariskiluokitus Suomen valtion myöntämällä valtioneuvostokauksilla. Hallituksen esitys HE 241/2020 vp perustuu valtioneuvostokauksien varaan rakentuvalle menettelylle.

Euroopan unionin komission takaustiedonannon mukaan valtioneuvostokaukset tulee ilmoittaa komissiolle, joka antaa valtioneuvostokauksen hyväksyttävyyttä koskevan päätöksensä eri toimijoiden saatavilla olevassa viranomaislähteessä kuten Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Hallituksen esityksessä esitetään vuonna 2004 komission hyväksymää takauskeskuslakia muutettavaksi tavalla, joka sallisi sairaanhoitopiirien lainojen rahoituksen jatkumisen kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän piirissä. Takauskeskuksen jäsenkuntia turvaisi siirtyville lainoille myönnettävä valtioneuvostokaus. Takauskeskus puolestaan on yhdessä Kuntarahoitus Oyj:n kanssa esittänyt, että edellä mainittu hyvinvointialueiden rahoitusmahdollisuus tulisi koskea myös uusia lainoja ja maksuvalmiusjärjestelyjä, eikä rajoittua siirtyviin lainoihin.

Takauskeskuksen hallituksen 12. helmikuuta 2021 tekemän päätöksen mukaan takauskeskuksen toiminnassaan käyttämistä takauksista ja takauskeskuslain muutoksista tulee olla toimivaltaisen EU-viranomaisen päätös.

EU-käsittelyn lisäksi takauskeskus kiinnittää huomiota kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja valtion välisissä omaisuusjärjestelyissä sovellettaviin kompensatiojärjestelyihin. Takauskeskus korostaa, että omaisuusjärjestelyissä tulisi noudattaa valtion, kuntien ja kuntayhtymien toiminnassa vuosikymmenten kuluessa jo vakiintuneita oikeusperiaatteita, joista on olemassa runsaasti hallinto- ja oikeustapauksia.

Takauskeskus kiinnittää huomiota siirtyvien lainojen mahdollisiin irtisanomisiin. Siirtyvien lainojen määräksi arvioidaan 4,2 miljardia euroa. Luottolaitoksilla on oikeus irtisanoa lainat niiden siirtyessä kuntayhtymiltä hyvinvointialueille. On mahdollista, että kaikkien luottojen siirtoa eivät luottolaitokset hyväksy, jolloin luotot jäävät kuntayhtymien perussopimuksen mukaisten kuntien vastuulle. Siksi voimaannpanolaissa tulisi erikseen käsitellä menettelytapa sellaisten luottojen varalta, joiden siirtoa luottolaitos tai luottolaitokset eivät hyväksy.

Lausuntoon liittyy lausuntomuistio (liite16/1).

PÄÄTÖS

Päätösesitys hyväksyttiin.

Jaakko Stenhäll saapui kokoukseen asian käsittelyn alussa kello 14:07 ja Kimmo Behm kello 14:09.

Pöytäkirjan otteen oikeaksi todistaa

Helsingissä 25. helmikuuta 2021



Tuukka Salminen

Johtaja, toimitusjohtajan varahenkilö



LIITE 16/1

Kuntien takauskeskuksen
lausuntomuistio
valtiovarainvaliokunnalle

25.2.2021



JOHDANTO

Valtiovarainvaliokunta on esittänyt, että takauskeskus antaisi lausuntonsa valiokunnalle hallituksen esityksestä HE 241/2020 vp. Tässä lausuntomuistiossa takauskeskuksen lausuntoa on perusteltu seuraavalla tavalla jäsennehtynä.

Perustelu lausunnolle: Kuntien takauskeskus on periaatetasolla katsonut tehtävänsä mukaiseksi turvata sairaanhoitopiirien rahoitushuollon nykytilan jatkuvuus niiden toimintojen siirtyessä hyvinvointialueille. Tehtävänsä mukaisesti takauskeskus on esittänyt hallituksen esityksen HE 241/2020 vp lausuntovaiheessa tarpeellisia kehitystoimia, joilla hyvinvointialueiden rahoitushuollon jatkuvuus voitaisiin turvata. Tässä muistiossa kerrataan ja syvennetään takauskeskuksen valmisteluun jo aiemmin esittämiä kehittämistoimia ja tuodaan esiin Kuntien takauskeskuksen kanta siirtyvien lainojen hallintomenettelyyn.

Lausunnon rakenne: Lausuntomuistiossa on kaksi osaa, jotka ovat toisiaan täydentäviä ja osittain päällekkäisiä. Ensimmäisessä osassa tarkastelun näkökulma on yleinen ja luottolaitostoimintaa ja sen kehittymistä lainsäädännön näkökulmasta tarkasteleva.

Toisessa osassa takauskeskuksen näkökannat esitetään Apotti osakeyhtiön tapaustarkastelun avulla. Näkökulma on toiminnallinen. Tarkoituksena on asian sitominen päätöstilanteisiin, joissa poliittiset luottamushenkilöt toimivat ja käsittelevät sairaanhoitopiirien ja hyvinvointialueiden taloutta.

Tarkastelun yhteisenä ohjaavana näkökulmana on takauskeskuslaissa takauskeskukselle osoitettu varainhankinnan turvaamis- ja kehittämisvelvoite, jota takauskeskus soveltaa lausunnon kohteena olevassa hyvinvointialueiden rahoituksessa, raha- ja pääomahuollossa, lainojen siirroissa ja omaisuusjärjestelyihin liittyvässä kompensaatiosääntelyssä.

OSA I: RAHA- JA PÄÄOMAMARKKINAT

Lausuntomuistion ensimmäisessä osassa tarkastellaan lainsäädäntökeskeisesti hyvinvointialueiden rahoitushuoltoa, siirtyvien lainojen rahoitusta ja omaisuusjärjestelyihin liittyvää kompensaatiosääntelyä.

Siirtyvien luottojen rahoittaminen: Hallituksen esityksen HE 241/2020 vp mukaan Kuntien takauskeskusta koskevaa takauskeskuslakia (487/1996) on tarkoitus muuttaa tavalla, joka antaisi takauskeskukselle mahdollisuuden suunnata takaamaansa varainhankintaa hyvinvointialueille siirtyvien, Kuntarahoitus Oyj:n myöntämien lainojen ja rahoitussopimusten rahoittamiseen. Takauskeskuslain muutos rajoittuisi vain siirtyvien lainojen rahoitukseen. Lain muutos ei antaisi mahdollisuutta uusien tai uusittujen rahoitussopimusten tekemiseen Kuntarahoituksen ja maakuntien välillä.¹

Uusien luottojen rahoittaminen on hallituksen esityksen HE 241/2020 vp mukaan tarkoitus järjestää joko valtion suoraan rahoittamana tai luotonantajien myöntämällä luotoilla, joilla olisi valtion takaus. Rahoitus annettaisiin yleiskatteisena laskennallisin perustein. Lisärahoitusta hyvinvointialueet voisivat saada valtioneuvoston myöntämänä valtiovarainministeriön esittelystä. Koska hyvinvointialueilla ei olisi oikeutta omiin varoihin, olisi valtiovarainministeriön päätöksenteosta

¹ Takauskeskuksen saaman tiedon mukaan myös sellainen takauskeskuslain muutoshanke olisi vireillä, jonka seurauksena hyvinvointialueet kuuluisivat myös uusien investointien rahoituksen ja maksuvalmiusjärjestelyjen osalta Kuntarahoituksen palvelujen piiriin. Hankkeen sisällöstä ei kuitenkaan ole tietoa tätä kirjoitettaessa.

riippuva rahoitus heikennys kuntayhtymien rahoituksen nykytilaan. Heikennyksen syy tai perustelut eivät käy ilmi hallituksen esityksessä.

Esityksessä julkisen sektorin kehitysluottolaitos Kuntarahoitus Oyj on suljettu pois hyvinvointialueiden rahoitus- ja maksuvalmiushuollosta. Syytä Kuntarahoitus Oyj:n poissulkemiseen ei esitetä.

Korjaavana ja kehittäväenä toimenä takauskeskus esittää, että esityksessä pelkästään siirtyville lainoille luotu järjestely ulotettaisiin myös hyvinvointialueiden uusiin lainoihin ja maksuvalmiusjärjestelyihin. Tällöin hyvinvointialueilla olisi käytössään nykyisiä kuntayhtymiä vastaavat rahoituspalvelut.

Menettelyssä kuntien vastuulla olevalla varainhankinnalla rahoitettaisiin sellaista toimintaa, jonka rahoitusvastuu on valtiolla ja jota valtio takaa. Näin muodostuisi valtion tehtävien ja kuntien vastuiden välille epäsymmetria, jossa kunnat rahoittaisivat valtion vastuulla olevaa toimintaa.

Tällaisten vastuultaan epäsymmetristen rahoitussopimusten hyväksyttävyydestä päättäisi takauskeskuksen valtuuskunta. Vastuiden epäsymmetrian vuoksi siirtyviä lainoja koskevan rahoitusmenettelyn ulottaminen hyvinvointialueiden uusiin lainoihin ja rahoitussopimuksiin olisi väliaikainen ratkaisu, joka väistyisi hyvinvointialueiden verotusoikeuden ja takauskeskuksen jäsenyyden myötä. Asiaa käsitellään uudestaan muistiossa jäljempänä.

Kompensaatiosäätely: Hallituksen esityksessä käsitellään omaisuusjärjestelyihin liittyviä kompensatiojärjestelyjä. Esityksessä kerrataan perustuslakivaliokunnan kanta PeVL 65/2018 vp (s. 22–23), jossa todetaan edellytettävän kompensatiosäätelyn luovan kunnalle oikeuden kompensatioon, joka kattaa kaikki omaisuusjärjestelyt, jotka voisivat loukata kuntien taloudellista itsehallintoa. Tämän jälkeen hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tietyt omaisuusluokat suljetaan kompensatiosäätelyn ulkopuolelle ja että tästä koituvat tappiot käsitellään kuntien itsehallinnon kirjanpidossa tietyillä kirjausmenettelyillä, jotka eivät olisi tulosvaikutteisia kunnille.

Hallituksen esityksessä oleva, kuntien omaisuudelle oikeudellista suojaa antava kompensatiosäätely on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 65/2018 vp) kanssa. Ristiriitaa ei käsitellä esityksessä muutoin kuin vetoamalla Tempo Lecon Oy:n tekemään tutkimukseen, jonka sisältö jätetään kuitenkin tarkemmin esittelemättä.

Vartenotettava vaihtoehto on, että valiokunnat lausunnoissaan ja mietinnössään suoraan ohjeistavat hallinto-oikeuksia ratkaisemaan omaisuuden siirtoon liittyvät riitaisuudet samoilla oikeusperiaatteilla, joilla valtion ja kuntien väliset omaisuuden siirtoon liittyvät riidat on ratkottu Suomen itsenäisen historian kuluessa ja joista on olemassa runsaasti oikeuskäytäntöjä. Uuden oikeustavan luominen julkisyhteisöjen vertikaalisiin ja horisontaalisiin oikeussuhteisiin ei ole perusteltua vain siksi, että valtiovarainministeriö katsoo valtion edun niin edellyttävän. Oikeusjärjestelmältä tulisi edellyttää ennustettavuutta ja pysyvyyttä, joka nykytilassa olevassa oikeusjärjestelmässä Suomessa on.

Takauskeskuksen päätöksenteko siirtyvissä lainoissa: Hallituksen esityksen mukaan siirtyvien lainojen ja rahoitussopimusten on edelleen tarkoitus jäädä Kuntarahoituksen rahoitettavaksi takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla. Siirtyvien lainojen määräksi Kuntarahoitus Oyj:n osalta arvioidaan siirron ajankohtana noin 2 miljardia euroa.

Takauskeskuksen hallitus on todennut (kokous 7/2019), että siirtyvien lainojen rahoittamista koskevan päätöksen tekee takauskeskuksen valtuuskunta takauskeskuksen hallituksen esittelystä.

Perusteluna menettelylle on siirtopäätöksen hyväksyttävyyteen liittyvä julkisoikeudellinen ainesosa, josta päättäminen kuuluu takauskeskuksen valtuuskunnalle. Takaustoiminnan yksityisoikeudellinen ainesosa kuuluu takauskeskuksen hallitukselle, joka toteuttaa ja toimeenpanee valtuuskunnan päätöksen.

Takauskeskuksen päätöksentekoa on käsitellyt professori (emeritus) Kaarlo Tuori takauskeskukselle toimittamassaan muistiossa.²

Hallituksen esityksessä esitetään takauskeskuslakia muutettavaksi tavalla, jonka myötä takauskeskuksen takaamaa varainhankintaa voitaisiin kohdentaa hyvinvointialueille siirtyviin lainoihin. Mikäli takauskeskuslakia muutetaan tätä vastaavasti, takauskeskuksen valtuuskunnalle muodostuu asiaa koskeva harkintatehtävä.

Myönteinen harkintapäätös edellyttää, että esitysluonnoksen muut ehdot on järjestetty asianmukaisesti. Näistä ehdoista keskeisimpiä ovat takauskeskuksen lakimuutoksen ja siirtyville lainoille myönnettävien valtion takauksen EU-sisämarkkinaoikeudenmukaisuus ja asiaa koskevan toimivaltaisen EU-viranomaisen päätös.

Hallituksen esityksessä perustellaan siirtyvien lainojen rahoittamista takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla seuraavasti (sivu 289):

”Kunnille jäänyt vastuu aktualisoituisi käytännössä silloin, jos hyvinvointialueille siirtyneet luotot ja sitoumukset jäisivät hoitamatta. Ne jäisivät hoitamatta ainoastaan siinä tilanteessa, että valtio olisi maksukyvytön eikä pystyisi vastaamaan voimaannapolaissa säädetyn takausvelvoitteensa mukaisesta vastuusta Kuntarahoitus Oyj:lle. Tämän seurauksena Kuntarahoitus Oyj ei pystyisi vastaamaan velvoitteistaan liikkeeseen laskemiensa joukkovelkakirjalainojen sijoittajille, joilla olisi Kuntien takauskeskuksen takauksen perusteella oikeus hakea saatavansa Kuntien takauskeskukselta ja tällä edelleen kunnilta. Valtiontakauksen johdosta on vähintään yhtä epätodennäköistä kuin tällä hetkellä, että hyvinvointialueille siirtyvät luotot jäisivät hoitamatta. Esityksellä ei siten lisättäisi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 10 §:stä johtuvaa kuntien vastuuta takauskeskuksen sitoumuksista, vaan tilanne olisi itse asiassa päinvastoin, käytännössä kuntien tosiasiallinen vastuu pienenisi.”

Edellä lainatussa hallituksen esityksessä ei ole otettu huomioon, että valtiontakauksen tulee olla kansallisessa tuomioistuimessa täytäntöönpanokelpoisia, jotta ne suojaisivat Kuntien takauskeskusta hyvinvointialueen maksukyvyttömyyden tilanteessa. Tuossa tilanteessa ensin Kuntarahoitus Oyj ja toissijaisesti Kuntien takauskeskus vetoaisivat valtion takaukseen. Mikäli valtiontakauksia ei ole ilmoitettu Euroopan unionin perussopimuksen SEUT 108(3) mukaisesti komissiolle, mainitut valtiontakaukset ovat pätemättömiä ja niiden nojalla ei voida maksaa Kuntarahoitus Oyj:n ja takauskeskuksen saatavia.

Asiaa on käsitelty seikkaperäisesti Euroopan Unionin tuomioistuimen tuomiossa C-672/13:³

76 On kuitenkin niin, että vaikka komissio toteaisi lopullisessa päätöksessään, että valtiontakaus on sisämarkkinoille soveltuva, kansallisen tuomioistuimen on määrättävä tämä valtiontuki kansallisen oikeutensa mukaisesti palautettavaksi. Näin on siksi, että jotta SEUT 108 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen välitöntä oikeusvaikutusta ei heikennettäisi

² Muistio on saatavilla takauskeskuksen sivuilla osoitteessa www.kuntientakauskeskus.fi.

³ Tuomio OTP Bank Nyrt, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185, kohdat 76 ja 77.

*ja jotta ei loukattaisi niitä yksityisten oikeussubjektien intressejä, joiden suojaaminen on kansallisten tuomioistuinten tehtävänä, komission tällaisesta lopullisesta päätöksestä ei seuraa, että kyseisen tuen täytäntöönpanotoimien, jotka olivat pätemättömiä sen vuoksi, että ne oli toteutettu mainitussa artiklassa tarkoitetun kiellon vastaisesti, pätemättömyys korjaantuisi jälkikäteen. Muunlainen tulkinta johtaisi siihen, että jäsenvaltiot hyötyisivät mainitun artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen noudattamatta jättämisestä ja että artiklan tehokas vaikutus jäisi toteutumatta (ks. vastaavasti tuomio *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* ja *Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, C-354/90, EU:C:1991:440, 16 kohta ja tuomio *SFEI ym.*, C-39/94, EU:C:1996:285, 67–69 kohta).*

*77 Valtiontakauksen edunsaajien osalta on lopuksi todettava, että kun otetaan huomioon, että komission SEUT 108 artiklan nojalla harjoittama valtiontukien valvonta on pakottava, tuensaajayritykset voivat lähtökohtaisesti perustellusti luottaa siihen, että niille myönnetty tuki on sääntöjenmukainen, ainoastaan silloin, kun tukea myönnettäessä on noudatettu mainitun artiklan mukaista menettelyä, ja huolellisen taloudellisen toimijan pitäisi yleensä olla kykenevä varmistumaan siitä, että menettelyä on noudatettu. Erityisesti silloin, kun tuki on otettu käyttöön ilmoittamatta sitä ennalta komissiolle, jolloin tuki on SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla sääntöjenvastainen, tuensaaja ei voi kyseisellä hetkellä perustellusti luottaa siihen, että tuki on myönnetty sääntöjenmukaisesti (tuomio *Unicredito Italiano*, EU:C:2005:774, 104 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).*

Edellä käsitellyn tuomioistuimen päätöksen perustelujen nojalla hallituksen esityksessä oleva väite, jonka mukaan ”*kuntien tosiasiallinen vastuu pienenee*” pätee vain, mikäli valtiontakaus on ilmoitettu artiklan SEUT 108(3) mukaisesti komissiolle.

Toteamus tulisi käsitellä myös toisesta EU-sisämarkkinaoikeuteen liittyvästä näkökohdasta. Valtiontakaus annettaisiin sellaisille lainoille, joilla ei ole takausta (hyvinvointialueiden lainat) tai joilla on kuntien ja kuntayhtymien takaus (kuten muistion II osassa käsitellyn Apotti Oy:n lainat ja maksuvalmiusjärjestelyt). Kuten hallituksen esityksessä on tunnistettu, uudet valtiontakaukset ovat parempia luottosuojia kuin kuntien takaukset. Näitä uusia takauksia koskee komission takauksia koskevan tiedonannon (2008/C 155/02) kohta 2.3.1 sivulla 12 sellaisenaan:

”Vaikka tuensaaja yleensä on lainanottaja, tietyissä tilanteissa myös lainanantaja voi saada tuesta suoraan hyötyä. Jos esimerkiksi lainaa tai muuta rahoitussitoumusta koskeva sopimus on jo tehty ja valtiontakaus annetaan jälkikäteen muuttamatta kyseisen lainan tai rahoitussitoumuksen ehtoja tai jos takauksen kohteena olevaa lainaa käytetään saman luottolaitoksen myöntämän toisen, takaamattoman lainan takaisinmaksuun, kyseessä saattaa myös olla tuki lainanantajalle, jos lainan vakuudet paranevat. Jos takaus sisältää tukea lainanantajalle, on muistettava, että tällainen tuki voi periaatteessa olla toimintatuki.”

Takauskeskuksen teettämän selvityksen mukaan hallituksen esityksen HE 241/2020 vp mukaiset siirtyvien lainojen valtiontakaukset sisältävät parantuneen luottosuojan, jonka määrä siirtyville lainoille olisi noin 8 miljoonaa euroa vuodessa. Koska hallituksen esityksessä ei esitetä lainojen ehtojen muuttamista, muodostaa lisätuki tuen lainanantajille ja on siten kiellettyä valtiontukea.

Komission takaustiedonanto sisältää myös menettelytapaa koskevan ohjeistuksen (sivu 12):

”Jäsenvaltioiden olisi pystyttävä toimittamaan niille komission yksittäiselle tuelle tai tukiohjelmalle antama asianumero sekä mahdollisesti julkinen kopio komission päätöksestä ja tiedot, missä Euroopan unionin virallisessa lehdessä se on julkaistu. Komissio puolestaan tekee parhaansa tiedottaakseen hyväksymistään tuista ja tukiohjelmista avoimesti.”

Takauskeskuksen hallituksen 12. helmikuuta 2021 tekemä päätös, jonka mukaan takauskeskuksen toiminnassaan käyttämistä takauksista tai takauskeskuslain muutoksista tulee olla toimivaltaisen EU-viranomaisen päätös, vastaa mainittua komission menettelytapaa koskevaa ohjeistusta.

Komissio antaa takauksia koskevassa tiedonannossaan (2008/C 155/02) yksityiskohtaisia ohjeita sen määrittämiseksi, muodostaako takaus kiellettyä valtiontukea. Huomionarvoinen on vaatimus,⁴ jonka mukaan

”Jos jäsenvaltio haluaa tarjota takauksen, joka ylittää 80 prosentin kynnyksen, ja väittää, ettei se ole tukea, sen on voitava perustella väitteensä, esimerkiksi koko rahoitustoimen järjestelyjen perusteella, ja ilmoittaa siitä komissiolle, jotta voidaan arvioida, onko takuu mahdollisesti luonteeltaan valtiontukea.”

Hallituksen esityksessä 241/2020 vp olevat valtiontakaukset ylittävät 80 prosentin kynnyksen, koska ne kattavat takauksella suojattavan saatavan määrään 100 prosenttia.

Korjausehdotus: Valtiontakauksien osalta tulee noudattaa SEUT 108(3) artiklan ja Neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 mukaista ilmoitusvelvollisuutta.⁵

Kun takauskeskukselle esitettyyn siirtyvien lainojen rahoittamista koskevaan esitykseen on liitetty toimivaltaisen EU-viranomaisen valtiontakauksia koskeva päätös, takauskeskuksella on edellytykset asian käsittelyyn tältä osin.

Käsittelyn yhteydessä on syytä palauttaa mieliin, että takauskeskuksen vastuut ovat viime kädessä kuntien vastuita ja että takauskeskuksen näkökulma on sidottu myös nyt voimassa olevaan takauskeskuslakiin.

Siirtyvien rahoitussopimusten hyväksyttävyyden ratkaisee takauskeskuksen osalta takauskeskuksen valtuuskunta ratkaisuun sisältyvän julkisoikeudellisen aineisosan vuoksi. Takauskeskuksen valtuuskunta päättää takauskeskuksen hallituksen esittelystä.

Takauskeskuksen harkinta hyvinvointialueiden rahoitushuollossa: Siirtyvien lainojen tarkoituksenmukaisuutta koskeva harkinta tehdään tilanteessa, jossa takauskeskukselle on saapunut esitys, johon liittyvä valtiontakaus ja takauskeskuslain muutos on käsitelty toimivaltaisessa EU-viranomaisessa.

Kuntien näkökulmasta merkitystä on sillä, että sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen siirtymisen myötä kuntien suhteelliset velka- ja takausvastuut kasvavat, mikäli siirtyvät lainat jäävät edelleen kuntien välillisiksi vastuiksi Kuntien takauskeskukseen. Suhteellisen velkaantumisen kasvu

⁴ Takauksia koskeva tiedonanto, EUVL C 155, 20.6.2008, 3.2 kohta, s. 13.

⁵ Neuvoston asetus (EU) 2015/1589 (”Menettelyasetus”), annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (kodifikaatio) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 248, 24.9.2015, s. 9–29.

aiheuttaa painetta kuntien luottokelpoisuudelle ja Kuntien takauskeskuksen luottoluokitukselle. Tätä painetta korvaisi siirtyvän lainakannan irtisanominen ja siirtäminen joko valtion rahoitettavaksi tai valtion takauksella muiden luottolaitosten rahoitettavaksi.

Toisaalta taas Kuntien takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj muodostavat Suomessa ainoan julkisen kehitysluottolaitoksen toimintaa vastaavan kokonaisuuden, jonka toiminnassa painottuu tarkoitus ja kyky palvella julkisen sektorin toimijoita rahoitushuollon alalla. Toiminnan jatkuvuus on oltava ennustettavaa myös muutostilanteissa.

Siirtyvien lainojen rahoituksen yhteydessä on otettava huomioon, miten hyvinvointialueiden maksuvalmiushuolto on aiottu järjestää nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä. Maksuvalmiushuollon tulee olla riittävä, jotta hyvinvointialueilla olisi mahdollisuus selviytyä kaikissa olosuhteissa sosiaali- ja terveyshuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä sekä lainojen lyhennyksistä ja velkojen korkojen maksuista.

Nykytilassa kuntayhtymä voi omalla päätöksellään hankkia pankkitililleen tarpeelliseksi katsomansa määrän rahavaroja joko yksityisistä luottolaitoksista tai Kuntarahoituksesta. Tämä ominaisuus on tarpeellinen muun muassa äkillisissä kriiseissä, joissa edellytetään välitöntä maksusuoritusta.

Kuntarahoitus on keskuspankkijärjestelmän vastapuoli ja sillä on antolainauskanta vapaana käytettäväksi keskuspankkirahoituksen vakuudeksi. Kuntarahoituksen kautta kuntayhtymien maksuvalmiushuolto nojaa viime kädessä keskuspankkijärjestelmään. Näin järjestetty rahoitushuolto turvaa niin kuntayhtymien palvelutuotantoa kuin myös epäsuorasti kuntayhtymille lainoja myöntäneitä luottolaitoksia kaikissa olosuhteissa.

Kun kuntayhtymien maksuvalmiushuolto on kunnossa, luottolaitokset kuten Euroopan investointipankki ja Pohjoismaiden investointipankki voivat olla vakuuttuneita, että kuntayhtymillä on käytössään riittävästi varoja velkojen lyhennyksiin ja korkojen maksuihin.

Hyvinvointialueiden maksuvalmiushuolto on edellisestä poiketen esitetty järjestettäväksi tavalla, joka tuo maksuvalmiuteen epävarmuuden ja viiveen. Epävarmuus ja viive syntyvät, koska hyvinvointialueilla ei olisi kuntayhtymiä vastaavalla tavalla oikeutta omilla päätöksillään sopia varojen nostosta riittävässä määrin Kuntarahoituksesta tai yksityisistä luottolaitoksista. Tilalle tulisi hyvinvointialueiden oikeus esittää lisärahoitusta koskeva anomus valtiovarainministeriölle. Menettelyssä valtiovarainministeriö käsittelee lisärahoitus- tai takaushakemuksen ja esittelisi ehdotuksensa valtioneuvostolle, joka tekisi päätöksen esittelyn perusteella. Mahdollisen myönteisen päätöksen turvin hyvinvointialue voisi nostaa lisärahoitusta yksityisistä luottolaitoksista. Valtioneuvosto voi myös myöntää lisärahoitusta valtion varoista ja osoittaa lisärahoitusta koskevan maksumääräyksen valtiokonttorille.

Menettely olisi merkittävä heikennys nykytilaan. Heikennys koskee niin päätöksenteon aikaviivettä kuin päätöksenteon luonnetta. Heikennyksen merkitystä voi luonnehtia seuraavasti. Nykytilassa valtuusto hyväksyy kuntayhtymän vuotuisen talousarvion. Kuntayhtymä lähettää hyväksytyn talousarvion nojalla kunnille maksuosuudet maksettaviksi kuntien hyväksymän perussopimuksen mukaisesti.

Mikäli kuntayhtymän menot ylittyvät talousarviovuoden lopulla ennustamattomasti ja etukäteen päätetystä poikkeavalla tavalla, kuntayhtymä rahoittaa rahantarpeensa nostamallaan lainalla. Talousarviovuoden lopulla kuntayhtymä lähettää kunnille lisämaksuosuudet, joilla tilapäiset rahoitusluotot maksetaan pois. Lisärahoitustarpeen ja niihin liittyvien maksuosuuksien järjestelyjen yhteydessä kuntayhtymä ja kunnat käyvät neuvotteluja kuntayhtymän talouden kehittymisestä.

Olennaista on, että nykytilassa neuvottelut kuntien ja kuntayhtymien välillä käydään tilanteessa, jossa ***kuntayhtymän tilapäinen rahoitustarve on katettu***.

Hyvinvointialueiden vastaavassa yllättävässä maksuvalmiustilanteessa neuvottelut hyvinvointialueiden ja valtiovarainministeriön sekä valtioneuvoston välillä käydään tilanteessa, jossa ***hyvinvointialueiden tilapäistä rahoitustarvetta ei ole katettu***.

Kattamattoman rahoitustarpeen tilanteessa, valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston päätöksen käsittelyn aikana, hyvinvointialueet joutuisivat rahoittamaan toimintaansa kriisiytyvissä olosuhteissa. Käytännössä hyvinvointialueen ainoana vaihtoehtona olisi joko turvautuminen tarjolla oleviin yksityisen sektorin luottoihin tai laskujen maksun priorisointi. Ehdotuksessa ei ole arvioitu, missä määrin eri luottolaitokset olisivat kykeneviä ja halukkaita myöntämään tilapäistä rahoitusta hyvinvointialueille tilanteessa, jossa Kuntarahoitus Oyj olisi lailla suljettu ulos hyvinvointialueiden maksuvalmiushuollon turvaamisesta. Ottaen huomioon, että maksuvalmiushuolto koskettaa hyvinvointialueiden noin 20 miljardin vuotuisia kassavirtoja, on esitysluonnoksessa tätä koskeva puute merkittävä.

Mikäli Kuntarahoitus Oyj:n maksuvalmishuoltoa korvaavat luottolaitokset eivät tarjoaisi hyvinvointialueille riittävää maksuvalmiushuoltoa, hyvinvointialueille jäisi ainoaksi vaihtoehdoksi priorisoida laskujen maksamista. Priorisoinnissa hyvinvointialueet joutuisivat ensisijaisesti ottamaan huomioon sosiaali- ja terveyspalveluihin välittömästi liittyvät perusoikeudet ja niiden toteutumisen.

Ongelman väistämiseksi ja uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi takauskeskus on yhdessä Kuntarahoitus Oyj:n kanssa esittänyt, että takauskeskuslakia muutettaisiin tavalla, joka antaisi hyvinvointialueille pääsyn Kuntarahoitus Oyj:n rahoitus- ja pääomapalveluihin. Tätä koskeva takauskeskuslain muutoshanke on erikseen toimitettu uudistuksen valmistelijoille. Takaueskuskeskuksen saaman tiedon mukaan hanke olisi etenemässä ja ongelmat olisivat näin saamassa ratkaisunsa. Takaueskuskeskuslain muutos on perusteltua saada eduskunnan käsittelyyn pääasian yhteydessä.

Takaueskuskeskuksen harkinta ja maakuntavero: Mikäli takauskeskuslaki muutetaan hyvinvointialueiden rahoittamista mahdollistavalla tavalla, takauskeskukselle muodostuu velvollisuus ja oikeus harkita, missä määrin takauskeskuksen takaamaa varainhankintaa olisi tarkoituksenmukaista suunnata hyvinvointialueille ottaen huomioon, että hyvinvointialueille olisi tulossa verotusoikeus. Harkinnan lähtökohtana on valtion myöntämä takaus Kuntarahoituksen myöntämälle luotolle. Vaikka tämä takaus, asianmukaisesti hyväksyttynä, olennaisesti poistaa luottoon liittyvän luottoriskin, varainhankinnan takaustoiminta riskeineen jäisi edelleen kuntien kannettavaksi.

Tarkoituksenmukaisuutta koskevassa harkinnassa takauskeskuksen on syytä ottaa uudesta näkökulmasta huomioon, missä määrin hyvinvointialueiden tulevaa toimintaa on perusteltua rahoittaa kuntien vastuulla. Toiminta on tarkoitus siirtää valtion rahoitettavaksi ja maakuntaverotuksen kehittymisen myötä osittain hyvinvointialueiden rahoitettavaksi. Maakuntaverotuksen kehittymisen myötä hyvinvointialueilla on mahdollisuus tulla takauskeskuksen jäseniksi, jolloin hyvinvointialueiden rahoitushuolto tulisi turvatuksi kuntayhtymien nykytilaa vastaavalla tavalla. Kuntien vastuuseen liittyvä ongelma väistyisi.

Takaueskuskeskuksen puhevaltaa käyttävä takauskeskuksen hallitus on todennut, että on perusteltua edistää menettelyä, jossa takauskeskuslakia laajennetaan maakuntien (hyvinvointialueiden) rahoitushuollon kattavaan suuntaan. Takaueskuskeskus on korostanut verotusoikeudellisten hyvinvointialueiden lisäämistä takauskeskuksen jäseniksi (kokous 2/2019 ja 6/2019) ja todennut, että hyvinvointialueiden tehokkaan rahoitushuollon turvaamiseksi hyvinvointialueiden verotusoikeudesta ja hyvinvointialueiden jäsenyydestä Kuntien takauskeskuksessa on perusteltua

päättää hyvinvointialueiden rahoitusta koskevan muun lainsäädännön kanssa samanaikaisesti (kokous 4/2020).

Takauskeskuksen kannan taustalla on valtion ja kuntien vastuiden symmetrian säilyttämisen lisäksi pitäytyminen Marinin hallitusohjelmaan, jonka mukaan *”Hallitus käynnistää välittömästi valmistelun maakuntaveron käyttöönnotosta”*.⁶ Maakuntaverokomitean asettamispäätöksessä kuitenkin todetaan, että maakuntaveroa ei oteta käyttöön *”ensi vaiheessa”*. Asettamispäätöksen myötä verotusoikeutta korvaavien valtiontakausten valvonta ja hyväksymispäätös siirtyy EU-komissiolle. Tätä siirtoa ei asettamispäätöksen yhteydessä ole huomattu käsitellä. Nähtäväksi jää miten parlamentaarinen maakuntaverokomitea käsittelee asian.

”Estämättä” vs. ”Lisäksi”: Takauskeskuslain muutosesitys hallituksen esityksen HE 241/2020 vp sivulla 1568 on kirjattu muodossa *”Sen estämättä”*. Sekä Kuntien takauskeskus että Kuntarahoitus Oyj ovat esittäneet, että lainsäädäntökirjaus alkaisi sanoilla *”Sen lisäksi”*.

Kirjausten ero vaikuttaa vähäiseltä, mutta sitä se ei suinkaan ole. Kirjauksen merkitys avautuu huomioimalla, että nyt voimassa oleva takauskeskuslaki on hyväksytty vuonna 2004 komissiossa. Komission vuoden 2004 hyväksynnän yhteydessä takauskeskuslakiin lisättiin rajoitukset, joiden alaisuudessa takauskeskuksen takaama varainhankinta tulee kohdentaa.

”Sen estämättä” -kirjaus viittaa, että takauskeskuksen takaamaa varainhankintaa voitaisiin kohdentaa vuonna 2004 takauskeskuslakiin lisätyistä EU-kilpailuoikeudellisista rajoituksista välittämättä ja että vuoden 2004 rajoituksia ei tarvitsisi ottaa huomioon. *”Sen lisäksi”* -kirjaus puolestaan korostaa, että siirtyvillä lainoilla rahoitettavan toiminnan tulee edelleen olla EU-kilpailulainsäädännön kanssa yhteensopiva.

Muotoilu *”Sen estämättä”* käy muutoinkin huonosti yhteen Euroopan unionin perussopimuksen SEU 4(3) vilpittömän yhteistyön periaatteen kanssa.

Hyvinvointialueiden maksuvalmiuteen liittyvien valtiontakausten järjestäminen. Ilman verotusoikeutta toimivien hyvinvointialueiden maksuvalmiushuolto tulisi järjestää myöntämällä hyvinvointialueille tietyn suuruinen valtiontakausta koskeva takauslimiitti ja joustava oikeus sen käyttöön. Näin järjestetty maksuvalmius vastaisi perustuslakivaliokunnan lausunnoissa esiintyvää reunaehto, jonka mukaan maakunnilla (hyvinvointialueilla) tulee olla kaikissa olosuhteissa riittävät edellytykset palvelujen tuottamiseen. Reunaehto koskee myös rahoituksen saatavuutta.

Läheisen esimerkin valtiokonttoriin nojautuvasta maksuvalmiushuollosta on tapaus Finnvera Oyj. Finnvera Oyj:tä koskeva lainsäädäntö on laadittu takauslimiitin osalta seuraavasti:

”8 b § (29.12.2016/1514)

Lainojen myöntäminen yhtiölle

Jos rahoitusmarkkinoiden toiminta on sellaisessa tilanteessa, että yhtiö ei kykene hankkimaan 8 a §:ssä tarkoitettuja lainoja ja lainaohjelmia kohtuullisilla ehdoilla, voidaan yhtiölle myöntää valtion talousarviossa olevien määrärahojen puitteissa lainaa käypää korkoa vastaan enintään kolmen miljardin euron arvosta. Laina on pääasiallisesti lyhytaikaista, enintään 12 kuukauden pituista ja se myönnetään vakuuksia vaatimatta. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset lainan hakemisen edellytyksistä, lainan myöntämisestä ja muista tarpeellisista ehdoista.”

⁶ Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 10.12.2019, sivu 154.

Ottaen huomioon, että sosiaali- ja terveydenhuolto on hyvinvointivaltion ydintoimintoja, tulisi niiden raha- ja pääomahuolto turvata ainakin Finnvera Oyj:tä vastaavan tasoisesti. On merkille pantavaa, että Finnvera Oyj:n maksuvalmiusjärjestelyä vastaava valtion lainsäädäntöön perustuva takauslimiitin tarve hyvinvointialueille on noin 1,7 miljardia euroa. Näitä takauslimiittejä ei kuitenkaan esitetä otettavaksi käyttöön hallituksen esityksessä.

Luottojen irtisanominen: Hyvin järjestetty hyvinvointialueiden maksuvalmiushuolto turvaa hyvinvointialueiden toimintaa kaikkien luotonantajien osalta. Luotonantajien yhteisenä intressinä on varmistua, että hyvinvointialueilla on kaikissa olosuhteissa edellytykset selviytyä lainaohjelman mukaisista maksuista. Mikäli maksuvalmiushuolto ei ole riittävä tai valtiontakauksiin sisältyy EU-kilpailuoikeudellinen epäselvyys ja takaisinperinnän riski, muodostuu luottolaitoksille paine irtisanoa luotot.

Tätä irtisanomistilannetta ja korvaavan rahoituksen järjestämistä ei ole käsitelty riittävästi esitysluonnoksessa ottaen huomioon, että kyseinen erä on suuruudeltaan yli 4 miljardia euroa.

On myös syytä huomata, että luottolaitokset voivat irtisanoa luottonsa siirtymätilanteessa myös omista sisäisistä syistä. Tämän vuoksi luottojen irtisanomisen varalta tulisi olla voimaannpanolaissa erillinen menettely.

OSA II: TAKAUSKESKUKSEN NÄKÖKANNAT APOTTI OY:N TAPAUSTARKASTELUSSA

Takauskeskuksen lausunnon tapaustarkasteluna on HUS-kuntayhtymän ja Helsingin, Vantaan ja eräiden muiden HUS-kuntayhtymän jäsenkuntien omistama Apotti Oy. Tapaustarkastelun kohteena on HUS-kuntayhtymän valtuuston myöntämät takaukset Apotti Oy:n lainoille ja maksuvalmiusjärjestelylle.

HUS-kuntayhtymän valtuusto myönsi takauksen 17. joulukuuta 2020 Apotti Oy:n maksuvalmiusjärjestelylle, jonka suuruus on enintään 60 miljoonaa euroa ja rahoittaja Kuntarahoitus Oyj. HUS-kuntayhtymän osuus takausvastuusta on noin 26 miljoonaa euroa. Muut takausvastuut ovat edellä mainituilla kunnilla.

Jo aiemmin vuosina 2015 ja 2017 Apotti Oy:n omistajakunnat ja HUS-kuntayhtymä ovat myöntäneet Apotti osakeyhtiölle takauksia yhteensä 280 miljoonan euron velkojen kokonaismäärään saakka. HUS-kuntayhtymän osuus näistä takausvastuista on noin 123 miljoonaa euroa.

Lausunnon kohteena olevan hallituksen esityksen HE 241/2020 vp tarkoituksena on, että uudistuksen yhteydessä ei irtisanottaisi lainoja eikä ilmeisesti myöskään maksuvalmiusjärjestelyjä. Paine Apotti Oy:n velkojen irtisanomiseen ja maksuvalmiusjärjestelyn irtisanomiseen muodostuu, kun HUS-kuntayhtymä menettää nollariskiominaisuutensa, joka sillä nyt on. Nollariskiominaisuus poistuu, koska Uudenmaan hyvinvointialueille ei ole tulossa verotusoikeutta. Helsingin nollariskiominaisuus, joka sillä on verotusoikeuden omaavana kuntana, ei riittäne yksin turvaamaan tulevaisuuden HUS-oikeushenkilölle nollariskiominaisuutta.⁷

⁷ Uuden HUS-oikeushenkilön riskiluokituksen antaa Finanssivalvonta. Ennakoida voi, että riskiluokitus olisi 20 %. On kuitenkin huomattava, että kansalliset valvojat eivät ole toimivaltaisia antamaan tulkintoja EU:n sitovasta vakavaraisuussäätelystä. Tulkinat tulee hakea EU:n yhtenäisen sääntökirjan mukaisesti Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) ylläpitämän Q & A -prosessin kautta.

Koska hyvinvointialueille ei ole tulossa verotusoikeutta (Helsingillä nollariskiominaisuus on kuntana), tulee nollariskin tuottava korvaava menettely järjestää toisin. Ratkaisuna hallituksen esityksessä on uuden takausinstrumentin käyttö. Jotta Apotti Oy:lle muodostuneita velkoja ja maksuvalmiusjärjestelyjä ei irtisanottaisi, tulee HUS-kuntayhtymän ja sen jäsenkuntien takaus korvata valtion myöntämällä takauksella. Tarve korvaamisesta todetaan hallituksen esityksessä HE 241/202 vp muun muassa sivulla 287.

Kuntien takauskeskus on aiemmissa lausunnoissaan todennut, että edellä mainitun uuden valtioneuvoston esityksen tulee olla EU-komission hyväksymä, jotta takaus hyväksyttäisiin muun muassa EU-vakavaraisuussäätelyssä.

Kuntien takauskeskuksen kannan taustalla olevan EU-vakavaraisuusasetuksen⁸ (EU) 575/2013 merkitys käy ilmi Finanssivalvonnan lausunnossa hallintovaliokunnalle 5.12.2017 asiasta HE 15/2017 vp. Finanssivalvonnan lausunto on lausunnon merkittävyyden vuoksi lisätty tämän lausunnon liitteeksi. Valtioneuvoston tulee olla EU-sisämarkkinaoikeudellisesti toimeenpanokelpoinen, jotta se hyväksyttäisiin nollariskiominaisuuden antavaksi luottosuojaksi. Tämän toimeenpanokelpoisuuden toimivaltainen toteaja on takauksia koskevien poikkeussäätöjen ulkopuolisissa takauksissa EU-komissio, joka julkaisee päätöksensä muun muassa Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Hallituksen esityksen 241/2020 vp puutteena on edellä todetun valtioneuvoston esityksen hyväksyttävyyttä koskevan komission päätösmenettelyn sivuuttaminen. Hallituksen esitys vaikuttaa rakentuvan oletukselle, jonka mukaan Suomen valtio olisi yksin toimivaltainen myöntämään EU-oikeudellisesti toimeenpanokelpoisia takauksia. Sekaannusta on voinut aiheuttaa valtion myöntämän rahoituksen ja valtion myöntämän takauksen virheellinen samaistaminen; rahoitus myönnetään hyvinvointialueelle, mutta takaus myönnetään hyvinvointialuetta rahoittavan luottolaitoksen riskin pienentämiseksi.

Käsitlemättä jääneisiin valtioneuvoston esityksiin sovellettaisiin viime kädessä EU-oikeutta,⁹ jonka mukaan luottolaitos voi perustellusti luottaa vain sellaisiin valtioneuvoston esitysten muodossa annettuun tukeen, joka on ilmoitettu komissiolle. HE 241/2020 vp ei esitä valtioneuvoston esitysten ilmoittamista komissiolle, minkä vuoksi luottolaitokset eivät voi perustellusti luottaa tällaiseen valtioneuvoston esitykseen. Mikäli HUS-kuntayhtymän takauksia Apotti Oy:lle ei korvata komission tai vastaavasti toimivaltaisen EU-viranomaisen hyväksymällä valtioneuvoston esityksellä, lainojen rahoituksen jatkumiselle ei Kuntien takauskeskuksen hallituksen kannan (kokous 1/2021, kohta 5) mukaan ole edellytyksiä.

Takaus maksuvalmiusjärjestelyille. Hallituksen esityksen HE 241/2020 vp toisena puutteena on takauksien osalta rajoittuminen pelkästään siirtyviin lainoihin. Uusille lainoille ja maksuvalmiusjärjestelyille annettavat takaukset ovat jääneet käsitlemättä edellä käsitellystä EU-sisämarkkinaoikeudellisesta näkökulmasta.¹⁰ Siirtyvien lainojen tapaan myös uusille lainoille ja maksuvalmiusjärjestelyille annetuille valtioneuvoston esityksille tulee saada komission hyväksyntä.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013 annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta ETA:n kannalta merkityksellinen teksti, EUVL L 176, 27.6.2013, s. 1–337.

⁹ Tuomio OTP Bank Nyrt, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185, kohta 77.

¹⁰ Hallituksen esityksessä on tunnustettu EU-sisämarkkinaoikeuden merkitys suhteessa hyvinvointialueisiin (sivu 638) mutta ei ole huomattu, että mainitut EU-sisämarkkinaoikeudelliset vaatimukset koskevat myös Suomen valtiota sen myöntäessä valtioneuvoston esityksiä.

Siirtyvien lainojen takausten määrä on tapaustarkasteluun valitussa Apotti Oy:ssä nyt 280 miljoonaa euroa. Käsittelemättä jääneiden Apotti Oy:n maksuvalmiusjärjestelyjen määrä on 60 miljoonaa euroa.

Takauskeskuksen kanta valtiontakausten EU-käsittelyyn. Hallituksen esityksessä HE 241/2020 vp on esitetty takauskeskuslakia muutettavaksi tavalla, jonka seurauksena Kuntarahoitus Oyj voisi edelleen jatkaa Apotti Oy:n lainojen rahoittamista. Apotti Oy:n maksuvalmiusjärjestelyjen jatkuvuus on jätetty käsittelemättä.

Takauskeskuksen hallitus päätti 12. helmikuuta 2021, että takauskeskus hyväksyy käytössään vain sellaisia valtiontakauksia ja takauskeskuslain muutoksia, jotka ovat toimivaltaisen EU-viranomaisen hyväksymiä. Myös takauskeskuslain muutokselle tulee saada komission hyväksyntä ennen lakimuutoksen käyttöönottoa.

Luottolaitosten kyky raha- ja pääomamarkkinapalvelujen tuottamiseen: Hallituksen esityksessä on suljettu Kuntarahoitus Oyj pois uusien lainojen rahoituksesta. Tämän vuoksi on tarpeen tarkastella muiden luottolaitosten kykyä tuottaa hyvinvointialueille riittävät raha- ja pääomamarkkinapalvelut. Näitä vaihtoehtoisia ja täydentäviä luottolaitoksia ovat ylikansalliset kehitysluottolaitokset Euroopan investointipankki EIP ja Pohjoismaiden investointipankki NIB ja osuuskunnalliset ja yksityiset luottolaitokset.

Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu näiden luottolaitosten palvelutarjontaa suhteessa hyvinvointialueiden raha- ja pääomamarkkinatarpeisiin.

Kuntien takauskeskuksen pitkään jatkuneen markkinaseurannan perusteella on arvioitavissa, että hyvinvointialueiden maksuvalmius- ja lainamäärien mittavuuden perusteella on epärealistista odottaa yksityisten raha- ja pääomamarkkinoiden selviytyvän hyvinvointialueiden raha- ja pääomamarkkinahuollosta ilman julkisen sektorin järjestelmiä, joka perustuu hyvinvointialueen nollariskiominaisuuteen joko oikeushenkilönä tai hyvinvointialueen lainojen nollariskiominaisuuteen. Hyvinvointialueen nollariskiominaisuus toteutuu, kun niille järjestetään kansallisella lainsäädännöllä verotusoikeus. Hyvinvointialueen lainan nollariskiominaisuus toteutuu, kun lainalle myönnetään EU-sisämarkkinaoikeudellisesti hyväksytty valtiontakaus.

Maksuvalmiusjärjestelyjen tarve vastaa yhden kuukauden rahavirtoja. Hyvinvointialueiden yhden kuukauden rahavirtojen määrä on noin 1,7 miljardia euroa. Määrä on selvästi epärealistisen suuri yksityisten luottolaitosten maksuvalmiusjärjestelyksi. EIP ja NIB eivät tarjoa maksuvalmiushuoltoa Kuntarahoitusta vastaavalla tavalla tämänhetkisen tietämyksen mukaan. Valtionkonttorin järjestämää maksuvalmiutta on käsitelty jo osassa I.

Eduskunnan päätöksenteon vaihtoehtoina hyvinvointialueiden raha- ja pääomahuollon osalta on joko nojautuminen hyvinvointialueiden verotusoikeuteen perustuvaan nollariskiominaisuuteen tai EU-sisämarkkinaoikeudellisesti hyväksytyihin valtiontakauksiin tai kolmantena vaihtoehtona valtiokonttorin turvaamaan maksuvalmiuteen. Vaihtoehtoista kaksi ensimmäistä kytkee hyvinvointialueiden rahoitushuollon luottolaitosten välityksellä Euroopan keskuspankkijärjestelmän maksuvalmiusjärjestelyihin. Valtionkonttoriin nojautuva maksuvalmiushuolto sen sijaa ei kytkeydy keskuspankkijärjestelmään, koska keskuspankki ei voi rahoittaa valtioita.

Hallituksen esityksessä ei arvioida valtiokonttorin edellytyksiä hyvinvointialueiden raha- ja maksuvalmiushuollon turvaamisessa ja vaadittavia takauslimiittejä, joiden tarve muun muassa Finnvera Oyj:n tapauksessa hyvinvointialueisiin sovellettuna olisi noin 1,7 miljardia euroa.

Eduskunnan valintatilanne on edellä käsiteltyjen vaihtoehtojen mukaisesti edetä joko valtiontakauksilla tai hyvinvointialueiden verotusoikeudella.

Maakuntaveron käsittely. Pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelmaan (10.12.2019) on kirjattu tavoite maakuntaveron valmistelusta. Hallitusohjelman mukaan *”Hallitus käynnistää välittömästi valmistelun maakuntaveron käyttöön otosta.”* Valtiovarainministeriön 5.3.2020 päivätyssä parlamentaarisen maakuntaverokomitean asettamispäätöksessä maakuntaveron käyttöön otosta todetaan kuitenkin, että *”Hallitusohjelman mukaan maakuntien rahoitus perustuu ensi vaiheessa pääosin valtion rahoitukseen”* ja *”Uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa ei siis oteta käyttöön maakuntien verotusoikeutta”*.

Nämä muutokset hallitusohjelman toteuttamiseen on ilmeisesti tehty valtiovarainministeriössä komitean asettamiskirjeen laatimisen yhteydessä. Muutos ei huomioi, että verotusoikeus kytkee maakunnat (hyvinvointialueet) osaksi euroalueen rahoitusjärjestelmää ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän rahoitushuoltoa ja että tuon kytkennän poistaminen tulisi korvata vaihtoehtoisella ja vastaavan tasoisella valtiontakauksiin perustuvalla menettelyllä.

Maakuntaveron korvaaminen valtiontakauksilla. Hallituksen esitys HE 241/2020 vp on laadittu olettaen, että hyvinvointialueilla ei olisi verotusoikeutta. Hallituksen esityksessä on tunnistettu, että verotusoikeuden puute tulee korvata edellä käsitellyillä valtiontakauksilla, jotka annettaisiin hyvinvointialueiden niin sanotuille siirtyville lainoille määrältään noin 4,2 miljardia euroa. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole tunnistettu, että valtiontakaukset kytkeytyvät euroalueen rahoitusjärjestelmään ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän rahoitushuoltoon vain, mikäli valtiontakauksista on olemassa komission päätös, joka on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä tai vastaavassa julkisessa virallisessa lähteessä, joka on eri toimijoiden saatavilla. Kytkeytyminen on välttämätöntä, jotta pääomamarkkinoilla toimivat luottolaitokset ja sijoittajat voivat varmistua vakavaraisuusasetuksen mukaisen luottosuojan toimeenpanokelpoisuudesta kaikilla lainkäyttöalueilla.

Hallituksen esityksen soveltaminen sellaisenaan Apotti Oy:n 320 miljoonan euron laina- ja maksuvalmiusjärjestelyihin johtaisi kyseisten lainojen ja järjestelyjen irtisanomisiin. Syynä on valtiontakausten puutteellinen EU-oikeudellinen käsittely, jonka vuoksi takauksista ei ole saatavilla komission päätöstä virallisissa lähteissä. Apotti Oy:n lainoista noin 240 miljoonaa euroa on Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiä ja takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla rahoittamia lainoja. Näiden lainojen rahoittamisen jatkuvuus edellyttää, että valtiontakauksista on olemassa komission julkinen päätös. Jos päätöstä ei ole, lainat irtisanotaan.

Korjaava toimenpide on ilmeinen: Irtisanominen voidaan väistää hankkimalla valtiontakauksille toimivaltaisen EU-viranomaisen hyväksyntä ja muuttamalla takauskeskuslakia komission hyväksymällä tavalla.

Valtiontakausten ilmoittaminen on ilmeisesti koettu ratkaisuksi, jota on haluttu välttää. Myös ratkaisu, joka väistää ilmoitusmenettelyn komissiolle ja säilyttää hyvinvointialueiden päätöksenteon kansallisissa käsissä, olisi tarjolla. Ratkaisuna olisi luoda uudelle HUS-oikeushenkilölle nollariskiasema, joka toteutuisi säätämällä hyvinvointialueille verotusoikeus.¹¹ Tässäkin ratkaisussa tulee muistaa, että Kuntarahoitus Oyj voi jatkaa myös verotusoikeudellisten hyvinvointialueiden rahoittamista vain, mikäli takauskeskuslakia on muutettu komission hyväksymällä tavalla. Tämä

¹¹ Verotusoikeuden määrä on toissijainen. Muun muassa Suomen ev.lut. kirkolla on verotusoikeuteensa perustuva nollariskiasema, vaikka kirkollisveron yläraja lienee 1,5 % verotettavasta tulosta (Finanssivalvonta Määräykset ja ohjeet 5/2019, 6.2.2. jakso, 6 kohta, sivu 16).

mahdollinen muutos ja sen EU-käsittelyn tarve on tunnistettu hallituksen esityksessä HE 241/2020 vp sivulla 461. Takauskeskus on pitänyt ratkaisua vakiintuneesti esillä.

Takauskeskuslain muutosesitys: Hallituksen esityksessä 241/2020 vp on päädytty esittämään sellaista takauskeskuslain muutosta, jonka myötä olemassa olevia Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiä rahoitussopimuksia voitaisiin edelleen jatkaa takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla. Apotti Oy:n tapauksessa kyseessä olisi noin 240 miljoonan euron lainakanta ja lisäksi 60 miljoonan euron maksuvalmiusjärjestely.

Hallituksen esityksessä oleva takauskeskuslain muutosesitys (sivut 1437 ja 1568) on laadittu olettaen, että siirtyvien lainojen valtiontakaukset suojaisivat Kuntien takauskeskuksen jäsenkuntia. Suojaamisen edellytyksenä on kuitenkin takausten toimeenpanokelpoisuus kansallisessa oikeudessa, joka toteutuu vain, mikäli valtiontakaukset ovat EU-sisämarkkinoille soveltuvia. Soveltuvuus voidaan varmistaa vain jo edellä käsitellyllä toimivaltaisen EU-viranomaisen päätöksellä. Tämä on jätetty huomioimatta takauskeskuslain muutoksen käsittelyn yhteydessä.

Ilmoitusmenettelyn laiminlyönnin ongelma kävisi ilmi viimeistään mahdollisen Apotti Oy:n konkurssin yhteydessä. Suomen valtion Apotti Oy:lle myöntämät valtiontakaukset olisivat Euroopan tuomioistuimen päätöksen perusteluja soveltaen kansallisesti pätemättömiä (katso tuomio C-672/13, alaviite 3), mikäli niiltä puutuisi toimivaltaisen EU-viranomaisen hyväksyntä.

Hallituksen esityksessä HE 241/2020 ei myöskään ole otettu huomioon, että nykyinen takauskeskuslaki on vuonna 2004 komission hyväksymä ja sen muutoksille tulee saada komission hyväksyntä. Lakiehdotuksessa takauskeskuslakiin lisättäisiin uusi oikeushenkilö, hyvinvointialue, ja ylitettäisiin näin ollen komission päätöksessä 2004 määritellyt rajat Kuntarahoituksen lainanantovaltuuksille. Lisäksi hyvinvointialueiden siirtyville lainoille myönnettäisiin uusi valtiontakaus. Näin ollen myös hallituksen esityksessä olevalle takauskeskuslain muutokselle tulee saada komission hyväksyntä.

Takauskeskuslain muutoksen ja valtiontakausten EU-käsittely tehdään Euroopan unionin toimivaltaisessa toimielimessä, jonka päätöksistä tai odotettavissa olevista päätöksistä tulisi olla tieto lakimuutoksen eduskuntakäsittelyn aikana.

Hallituksen takauskeskuslain muutosesitys (sivulla 1568) on aloitettu sanoilla *”Sen estämättä...”*. Aloitutus on ongelmallinen, koska komission kanssa käytävissä neuvotteluissa komissio voi tulkita sen viittaavan niiden rajoitteiden poistoon, jotka komissio lisäsi takauskeskuslakiin vuonna 2004. Lienee selviö, että komissio ei hyväksy mainittujen vuoden 2004 päätöksessä olevien rajoitteiden poistoa. Tämän vuoksi lakiesitys tulisi kirjata muotoon *”Sen lisäksi...”*. Jälkimmäinen muotoilu säilyttää vuoden 2004 komission päätökset ja ainoastaan lisää hyvinvointialueiden rahoituksen takauskeskuslakiin. Muutos voitaneen tehdä eduskunnassa ilman erillistä esittelyä.

Luottojen irtisanominen: Hallituksen esityksessä HE 241/2020 vp ei ole käsitelty tilannetta, jossa eri luottolaitokset irtisanoisivat siirtyvät luottonsa joko uudistukseen sisältyvien puutteellisuuden tai muutoksen muiden ominaisuuksien vuoksi tai omista sisäistä syistä. Mikäli luotonantajat eivät hyväksy luottojen siirtoa, luotot tulevat kuntayhtymien purkamisen yhteydessä perustajakuntien maksettaviksi. Tämä mahdollinen tilanne tulisi käsitellä asianmukaisesti voimaannapolaissa ottaen huomioon, että hyvinvointialueiden lainojen rahoitusvastuun on tarkoitus siirtyä valtiolle.

Kompensaatio sääntely: Hallituksen esityksessä HE 241/2020 vp esitetään sivulla 876, että *”hyvinvointialueelle siirtyisivät kunnan omistamat, sellaisen osakeyhtiön osakkeet, jotka kunta omistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä tai tuottamista varten.”* Apotti Oy

mainitaan erikseen tässä yhteydessä. Sivulla 877 todetaan, että *”hyvinvointialueelle siirtyvä irtain omaisuus on kunnan taseessa oleva erä. Irtaimistosta ei maksettaisi kunnalle korvausta, vaan kirjanpidollisessa käsittelyssä sovellettaisiin samoja periaatteita kuin ... kuntayhtymien jäsenosuuksien kohdalla. Irtaimiston poistuminen katettaisiin siis kunnan peruspääomaa alentamalla 42 §:n mukaisesti.”*

Edellä lainattu on perustuslakivaliokunnan kannan PeVL 65/2018 vp (s. 22–23) vastainen. PeV toteaa vaadittavan kompensatiosääntelyn luovan kunnalle oikeuden kompensatioon, joka kattaa kaikki omaisuusjärjestelyt, jotka voisivat loukata kuntien taloudellista itsehallintoa. Siksi Apotti Oy:n osakkeet ja HUS-kuntayhtymän osuudet kuuluvat kompensatiosääntelyn piiriin.

On ilmeistä, että sote-uudistuksen mukaiset omaisuusjärjestelyt ja niihin liittyvät korvaukset menevät lopulta hallinto-oikeuksien ratkaistaviksi. Hallinto-oikeuksien toiminnan kannalta olisi perusteltua, että eduskunnan valiokuntien mietinnöt ja lausunnot on laadittu tavalla, jotka tukevat hallinto-oikeuksien työskentelyä ja tuottavat ennustettavia ratkaisuja omaisuuden siirroissa ja niihin liittyvissä korvauskiistoissa. Tätä tarkoitusta palvelisi lausunto, jonka mukaan *valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien välisissä omaisuuden siirroissa tulee soveltaa sellaisia korvausmenettelyjä, joita on vakiintuneesti sovellettu valtion, kuntien ja kuntayhtymien ja muiden julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden välillä ja joista on olemassa hallinto-oikeuksien vakiintunut käytäntö.*

Perustelu lausumalle on kansallisen oikeusjärjestelmän selkeyden ja ennustettavuuden ylläpito. Hallituksen esityksessä HE 241/2020 vp olevien epäselvästi hahmottuvan oikeudellisen järjestelyn luominen pelkästään yhtä uudistushanketta varten ei ole perusteltua varsinkaan, kun uutta oikeustapaa luovan hankkeen ajurina vaikuttaa olevan säästöjen tuominen valtiolle ja vastuiden jättäminen kunnille.

Oikeusjärjestelmän selkeyden ylläpito on korkean tason kansallinen prioriteetti. Sitä ei tule alentaa tapauskohtaisille harkinnoille ja tarpeille varsinkaan, kun omaisuusjärjestelyjä on odotettavissa muutoinkin nyt käsittelyssä olevan järjestelyn lisäksi valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien sekä osakeyhtiöiden välillä.

LIITE

Finanssivalvonnan lausunto hallintovaliokunnalle 5.12.2017



Pankkien jatkuva valvonta, Laura Hievanen

Eduskunnan hallintovaliokunta

Lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 15/2017 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Finanssivalvonnalta kirjallista asiantuntijalausuntoa asiasta HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa sovellettavat riskipainot ja niiden määräytymiseen liittyvät säännökset on määritelty EU:n vakavaraisuusasetuksessa 575/2013 (CRR). Riskipainoja sovellettaessa on huomioitava se, että kansallisten valvojien ei tulisi antaa tulkintoja EU:n sitovasta vakavaraisuussäätelystä. Tulkinnat tulee hakea EU:n yhtenäisen sääntökirjan mukaisesti Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) ylläpitämän Q & A -prosessin kautta. Prosessin kautta julkaistavat EBA:n tai komission tulkinnat eivät ole juridisesti sitovia vaan asian voi lopullisesti päättää vain EU:n tuomioistuin. Edellä sanottu koskee siten myös Finanssivalvontaa ja CRR:ssä määriteltyjä riskipainoja ja niihin liittyvää tulkintaa. Tämän huomioiden, Finanssivalvonta esittää kohteliaimmin lausuntonaan seuraavan.

Maakuntien riskipainot ja maakunnille siirtyvien lainojen valtiontakaukset

Johtopäätöksiin liittyvät hallituksen esityksen kohdat

Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.2.2 Rahoitus

Hallituksen esityksessä todetaan, että perustettavilla maakunnilla ei olisi verotusoikeutta.¹

3.3.5 Maakuntien rahoitus

Hallituksen esityksessä todetaan, että maakuntien rahoitus perustuu katetaan valtion rahoitukseen, minkä lisäksi maakuntien käyttöön tulisi sosiaali- ja terveystalvetaista perittäviä asiakasmaksuja. Valtion rahoituksen

¹ s. 163



Pankkien jatkuva valvonta, Laura Hievanen

ohella, maakunnille voitaisiin myöntää valtion lyhytaikaista rahoitusta tai valtiontakauksia erityisesti lyhytaikaisten maksuvalmiusongelmien hoitamiseksi.²

Esityksen vaikutukset

4.4.7 Omaisuusjärjestelyihin liittyvät valtion takausvastuut

Hallituksen esityksessä todetaan, että valtio antaa takaukset niille veloille ja sitoumuksille, jotka siirtyvät kuntayhtymiltä maakuntien vastuulle.³

Yksityiskohtaiset perustelut

1.3, 4 luku, Omaisuusjärjestelyt, 28 §

28 pykälän mukaan valtion takaus voidaan myöntää maakunnille ja edelleen maakuntien omistamalle osakeyhtiömuotoiselle palvelukeskukselle siirtyville lainoille ja eräille muille sitoumuksille. Muina sitoumuksina voidaan pitää myös kunnilta siirtyviä merkittäviä leasingsovimuksia.

Johtopäätökset

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että perustettavilla maakunnilla ei ole hallituksen esityksen mukaan verotusoikeutta. EU:n vakavaraisuusasetuksen 575/2013 (CRR) 115 artiklan 2 kohdan mukaan, valtion veronkanto-oikeutta vastaava verotusoikeus on yksi edellytys sille, että alue- ja paikallisviranomaisen saamia käsitellään kuten valtion saamia. Tällöin niihin voidaan soveltaa 0 prosentin riskipainoa⁴. Niin sanottua luottoriskin standardimenetelmää sovellettaessa luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa noudatetaan CRR:ssä määriteltyjä riskipainoja riippuen velallisen ja saamisen tyypistä, kun taas niin sanotussa luottoriskin sisäisessä menetelmässä luottolaitos määrittää itse velallisen ja saamisen maksukyvyttömyyden todennäköisyyden sekä siihen perustuvan riskipainon. Mitä korkeampi tase-erän riskipaino on, sitä suurempi on luottolaitoksen omien varojen vaatimus. Saamisten riskipainon ollessa 0 prosenttia luottolaitoksen ei tarvitse varata näille saamisille lainkaan omia varoja.

Hallituksen esityksen mukaan maakuntien rahoitus koostuu kuitenkin valtion rahoituksesta sekä sosiaali- ja terveystalouden maksuista. Maakunnilla ei siten ole lähtökohtaisesti tarvetta muulle rahoitukselle, jolloin maakuntiin sovellettavalla riskipainolla ei ole vastaavaa merkitystä kuin esimerkiksi kuntien riskipainolla.

Hallituksen esityksen mukaan maakunta voisi ottaa lyhytaikaista rahoitusta maksuvalmiusongelmiin. Tälle rahoitukselle valtio voi myöntää takauksen esityksen mukaan. Lisäksi esityksen mukaan maakunnille tulee

² s. 181

³ s. 261

⁴ 0 prosentin riskipainon soveltaminen edellyttää sitä, että Suomen valtion luottoluokitus pysyy sellaisena, joka oikeuttaa 0 prosentin riskipainon.



5.12.2017

FIVA 1/01.01.01/2017

Julkinen

Pankkien jatkuva valvonta, Laura Hievanen

siirtymään velkoja ja muita sitoumuksia kuntayhtymiltä ja kunnilta. Esityksen mukaan valtio tulee myöntämään näille veloille ja sitoumuksille takaukset. Mikäli edellä mainitut valtion takaukset täyttävät CRR:n 213 ja 215 artiklojen takauksille asetut yleiset vaatimukset, edellä mainittuihin maakunnille siirtyneisiin saamisiin ja mahdolliseen maakuntien lyhytaikaiseen rahoitukseen voitaisiin soveltaa 0 prosentin riskipainoa valtion takauksen perusteella.

Kuntien veronkanto-oikeuden rajoittaminen vuodeksi

Johtopäätöksiin liittyvät hallituksen esityksen kohdat

Yksityiskohtaiset perustelut, 4.10 Kunnan verotusoikeus

Hallituksen esityksen mukaan kuntien tuloveroprosenttia ehdotetaan alennettavaksi yhtenä vuonna uudistuksen astuessa voimaan. Tämän jälkeen kuntien oikeutta määrätä tuloveroprosentistaan ei rajoitettaisi millään tavalla.⁵

Johtopäätökset

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota kuntien veronkanto-oikeuden rajoittamiseen yhden vuoden ajaksi. CRR:n 115 artiklan 2 kohdan mukaan, valtion veronkanto-oikeutta vastaava verotusoikeus on yksi edellytys sille, että alue- ja paikallisviranomaisen saamia käsitellään kuten valtion saamia eli nollariskipainoisina. Kuntien rajoittamattoman veronkanto-oikeuden on katsottu olevan yhtenä perusteena kuntien 0 prosentin riskipainolle. Hallituksen esityksen mukaan kuntien verotusoikeus olisi rajoitettu yhden vuoden ajan, minkä jälkeen kuntien oikeus määrätä tuloveroprosentistaan olisi jälleen rajoittamaton. Vuoden verotusoikeuden rajoitus voisi vaikuttaa kuntien riskipainoon rajoituksen ollessa voimassa, koska verotusoikeus ei vastaisi tuolloin valtion veronkanto-oikeutta.

Omaisuusjärjestelyiden vaikutus kuntien riskipainoon

Johtopäätöksiin liittyvät hallituksen esityksen kohdat

Esityksen vaikutukset

4.4 Omaisuusjärjestelyjen vaikutukset kuntiin ja maakuntiin

Hallituksen esityksen mukaan sosiaali- ja terveystalveluiden tehtävien järjestämisvastuun siirtymisen kunnilta maakunnille johdosta, kuntien, kuntayhtymien ja maakuntien välillä tehdään kyseisten tehtävien järjestämiseen liittyviä merkittäviä omaisuusjärjestelyitä. Esityksen perusteella omaisuusjärjestelyt liittyvät maakunta- sekä sosiaali- ja terveystalveluiden uudistukseen.

⁵ s. 675–676



5.12.2017

FIVA 1/01.01.01/2017

Julkinen

Pankkien jatkuva valvonta, Laura Hievanen

Kunnilta siirtyy maakunnille muun muassa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamiseen liittyvää irtainta omaisuutta, kun taas kuntien omistukseen jää sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamiseen liittyviä kiinteistöjä, joiden hallinta siirtyy uudistuksen myötä maakunnille. Maakuntien on vuokrattava näitä kiinteistöjä kolmen vuoden ajan kunnilta. Omaisuusjärjestelyt vaikuttavat heikentävästi kuntien omavaraisuusasteisiin.

Johtopäätös

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että uudistusten toimeenpääminen edellyttää merkittäviä omaisuusjärjestelyitä, jotka vaikuttavat muun muassa kuntien omavaraisuusasteeseen, millä voisi olla vaikutusta kuntien maksukykyyn. CRR:n 115 artiklan 2 kohdan mukaan yksi edellytys sille, että alue- ja paikallisviranomaisien saamia voidaan käsitellä kuten saamia valtiolta, on erityiset institutionaaliset järjestelyt, jotka vähentävät maksukyvyttömyysriskiä ja joiden vuoksi saamiset eivät eroa valtion saamisista. Omaisuusjärjestelyt voisivat vaikuttaa siis kuntien maksukykyisyyteen, mikä voisi vaikuttaa kuntien riskipainoon.

Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota omaisuusjärjestelyiden aiheuttamiin vaikutuksiin kunnille. Perustuslakivaliokunta on todennut aikaisemmin antamassaan lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp), että hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset eivät lähtökohtaisesti vaarantaisi yleisellä tasolla kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslain vastaisella tavalla. Kyseisen lausunnon mukaan myöskään omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt eivät vaikuta vaarantavan yleisesti kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut lausunnossaan, että yksittäisen kunnan kannalta ehdotusta ei voida pitää kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kannalta ongelmattomana. Perustuslakivaliokunta onkin edellyttänyt lausunnossaan, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin tulisi kytkeä kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely, jotta kuntien mahdollisuus päättää taloudestaan turvattaisiin. Tällaisesta sääntelystä perustuslakivaliokunta mainitsee esimerkkinä valtionosuuslain harkinnanvaraista avustusta.

Finanssivalvonta katsoo, että mikäli perustuslakivaliokunnan edellyttämä kompensatiosääntely toteutetaan ja sillä voidaan turvata kuntien mahdollisuudet päättää omasta taloudestaan ja niiden itsehallinto omaisuusjärjestelyistä huolimatta, hallituksen esityksen ehdotetuilla omaisuusjärjestelyillä ei välttämättä olisi vaikutusta kuntien riskipainoon.

FINANSSIVALVONTA

Marko Myller
toimistopäällikkö

Laura Hievanen
pankkivalvoja